Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

17 март 2016 година*

„Преюдициално запитване — Директива 2004/38/ЕО — Решение за прекратяване на разрешение за пребиваване — Принцип на зачитане на правото на защита — Право на изслушване — Процесуална автономия на държавите членки — Допустимост на касационни основания — Абсолютно основание за отмяна“

По дело C-161/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Държавен съвет) (Белгия) с акт от 19 март 2015 г., постъпил в Съда на 9 април 2015 г., в рамките на производство по дело

**Abdelhafid Bensada Benallal**

срещу

**Белгийската държава,**

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta (докладчик), председател на състава, Ал. Арабаджиев, C. G. Fernlund, S. Rodin и E. Regan, съдии,

генерален адвокат: P. Mengozzi,

секретар: V. Tourrès, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 19 ноември 2015 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-н Bensada Benallal, от R.-M. Sukennik и R. Fonteyn, адвокати,

— за белгийското правителство, от S. Vanrie, L. Van den Broeck и C. Pochet, в качеството на представители, подпомагани от S. Cornelis, P. Lejeune и D. Matray, адвокати,

— за френското правителство, от G. de Bergues, D. Colas и F.-X. Bréchot, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от R. Troosters и C. Tufvesson, в качеството на представители,

* Език на производството: френски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 13 януари 2016 г.,

постанови настоящото

## Решение

1 Преюдициалното запитване е относно тълкуването на общия принцип на правото на Съюза на зачитане на правото на защита.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Bensada Benallal и Белгийската държава във връзка с жалба за отмяна на решение, с което се прекратява издаденото на г-н Bensada Benallal разрешение за пребиваване на територията на Белгия и му се разпорежда да напусне страната.

## Правна уредба

3 В член 27 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77 и поправка в ОВ L 197, 2005 г., стр. 34; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), е предвидено следното:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция.

3. За да се установи дали въпросното лице представлява заплаха за обществения ред или обществената сигурност, при издаването на удостоверението за регистрация или при липса на система за регистрация, не по-късно от три месеца от датата на пристигане на въпросното лице на нейна територия или от датата на докладването за неговото/нейното присъствие на територията ѝ съгласно разпоредбите на член 5, параграф 5 или при издаването на картата за пребиваване, приемащата държава членка може, ако сметне това за важно, да поиска от държавата членка на произход на лицето и ако това е необходимо, от други държави членки да осигурят информация относно евентуално предишно полицейско досие, което въпросното лице може да има. Такива справки не са рутинна практика. Държавата членка на произход дава отговора си в срок от два месеца.

4. Държавата членка, която е издала паспорта или картата за самоличност, дава възможност на притежателя на документа, който е бил експулсиран от друга държава членка на основание, свързано с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, да влезе отново на нейна територия без всякакви формалности, дори ако документът вече не е валиден или гражданството на притежателя се оспорва“.

4 Член 28 от тази директива гласи:

„1. Преди да вземе решение за експулсиране на основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност, приемащата държава членка взема предвид продължителността на пребиваване на въпросното лице на нейна територия, неговата/нейната възраст, здравословно състояние, семейно и финансово положение, социална и културна интеграция в приемащата държава членка и степента на неговите/нейните връзки със страната на произход.

2. Приемащата държава членка не може да взема решение за експулсиране срещу граждани на Съюза или членове на семействата им, независимо от националността им, които имат право на постоянно пребиваване на нейна територия, освен в случай на сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност.

3. С изключение на случаите, когато решението се основава на императивни основания, свързани с обществената сигурност, както е определена от държавите членки, решение за експулсиране не може да се взема срещу граждани на Съюза, ако те:

а) са пребивавали в приемащата държава членка през последните десет години; или

б) са непълнолетни, освен ако експулсирането е необходимо за висшите интереси на детето, както е предвидено в Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на детето от 20 ноември 1989 г.“.

5 Според член 30 от посочената директива:

„1. Заинтересованите лица се уведомяват писмено за всяко решение, взето съгласно член 27, параграф 1, по такъв начин, че да могат да разберат съдържанието му и последствията му за тях.

2. Заинтересованите лица се информират точно и изчерпателно за съображенията, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, на които се основава взетото в техния случай решение, освен ако това не противоречи на интересите на държавната сигурност.

3. В уведомлението се посочва съдът или административният орган, пред който заинтересованото лице може да обжалва, срокът за обжалване и ако това приложимо, разрешеният срок, в който лицето трябва да напусне територията на държавата членка. Освен в надлежно обосновани спешни случаи, разрешеният срок за напускане на територията на страната е не по-малък от един месец от датата на уведомлението“.

6 Член 31 от същата директива има следното съдържание:

„1. На засегнатите лица се дава достъп до процедури за обжалване по съдебен и когато е целесъобразно, административен път в приемащата държава членка или искане за преразглеждане на всяко решение, взето по отношение на тях на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

2. Когато жалбата срещу решението за експулсиране е придружена от молба за временно разпореждане за спиране на изпълнението на това решение, действителното експулсиране от територията на страната не може да се извърши, докато не бъде взето решение относно временното разпореждане, с изключение на случаите:

— когато решението за експулсиране се основава на предишно съдебно решение; или

— когато засегнатите лица вече са имали достъп до съдебно разглеждане; или

— когато решението за експулсиране се базира на императивни основания, свързани с обществената сигурност по смисъла на член 28, параграф 3.

3. Процедурите за правна защита дават възможност да се разгледа законосъобразността на решението, както и да се проверят фактите и обстоятелствата, на които се основава предложената мярка. Те гарантират, че решението не е несъразмерно, особено с оглед на изискванията, постановени в член 28.

4. Държавите членки могат да забранят достъпа на въпросното лице до тяхната територия, докато трае процедурата за правна защита, но те не могат да попречат на лицето да представи своята защита лично, освен в случаите, когато неговото/нейното появяване може да причини сериозно нарушаване на обществения ред или обществената сигурност или когато обжалването касае отказ на разрешение за влизане на територията на страната“.

7 Според член 35 от Директива 2004/38:

„Държавите членки могат да приемат необходимите мерки за отказване, прекратяване или отнемане на някое от правата, предоставени с настоящата директива, в случаи на злоупотреба с права или измама, като фиктивните бракове например. Всички такива мерки са съразмерни и са обект на процедурните гаранции, предвидени в членове 30 и 31“.

## Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

8 Г-н Bensada Benallal, който е испански гражданин, пристига в Белгия на 24 май 2012 г. Въз основа на подадено на 31 май 2012 г. заявление, с решение от 24 септември 2012 г. му е разрешено да пребивава в тази държава членка като нает на работа лице.

9 На 26 септември 2013 г. Белгийската държава с посредничеството на имиграционната служба прекратява разрешението за пребиваване на г-н Bensada Benallal и му нарежда да напусне територията на Белгия. В това решение по-конкретно се посочва следното:

„Оказва се, че заинтересованото лице е използвало невярна информация, която е била определяща за признаване на правото му на пребиваване от общинската администрация на Berchem-Sainte-Agathe [(Белгия)]. Наистина, установено е, че всички лица, декларирани от дружеството […], не са включени към общата схема за социално осигуряване на наетите лица: „Много точни и съвпадащи доказателства установяват надлежно липсата на дейност, с която да са ангажирани наети работници на [това] дружество […] и следователно липсата на трудов договор между декларираните лица […] и дружеството“.

10 На 2 януари 2014 г. г-н Bensada Benallal подава жалба за отмяна на това решение до Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците.

11 В подкрепа на жалбата си г-н Bensada Benallal излага едно-единствено основание, изведено по-конкретно от нарушение на законодателна разпоредба относно задължителното мотивиране на административните актове, от нарушение на принципа на добра администрация, на принципа на правната сигурност, на принципа на пропорционалност, на принципите на предпазливост и на грижливост, на принципа на съвестно управление, на принципа, който задължава администрацията да взима решения, като отчита всички обстоятелства по случая, както и от нарушение на член 35 от Директива 2004/38.

12 В доводите си във връзка с това единствено основание г-н Bensada Benallal между другото посочва, че решението на имиграционната служба е опорочено от липса на мотиви. Във връзка с това той твърди, че докладът, на който тя основава решението си, нито е приложен към това решение, нито е предаден на г-н Bensada Benallal, преди да бъде уведомен за това решение, и не е възпроизведен в него по същество, така че той не бил в състояние да разбере какви са мотивите на приетото срещу него решение.

13 Тази жалба е отхвърлена с решение на Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците от 30 април 2014 г. В решението си той отбелязва по-конкретно следното:

„Във всеки случай Съветът [по споровете във връзка с режима на чужденците] отбелязва, че е изминала почти една година между представянето от [г-н Bensada Benallal] на трудовия му договор с дружеството […] и доклада […], въз основа на който е прието обжалваното решение, и през този период [г-н Bensada Benallal] не е изпратил или съобщил на [имиграционната служба] никакви данни относно проблемите, посочени в жалбата, с които се сблъскал във връзка с трудовия си договор с това дружество.

Ако обаче [г-н Bensada Benallal] е смятал, че може да се позове на обстоятелства, които могат да попречат на отнемането на разрешителното му за пребиваване, той е трябвало да ги доведе до знанието на [имиграционната служба], а не [тя] да кани [г-н Bensada Benallal] да изложи възраженията си във връзка с това. Наистина съветът припомня, че именно жалбоподателят трябва да докаже, че отговаря на условията, обуславящи правото, което той претендира, и запазването на това право. Тъй като [г-н Bensada Benallal] е поискал удостоверение за регистрация в Белгия като нает на работа лице, [той] е могъл/е трябвало с основание да очаква неизпълнението на трудовия му договор (дори по независещи [от него] причини) да има последици за пребиваването му и да е наясно, че е било необходимо по собствена инициатива да предаде тези сведения на [имиграционната служба], което той не е направил, както личи от административната преписка.

Колкото до обстоятелството, че [г-н Bensada Benallal] „не е получил никаква препоръчана пратка, както се твърдяло в разследването, и затова нямал възможност да бъде [изслушан]“, то не би могло да обезсили тази констатация, тъй като упрекът, отправен от [г-н Bensada Benallal], се отнася до изслушването му от инспектора по труда […] (което изслушване впрочем не се основава само на изявления, но и на обективни констатации, никоя от които не е била оспорена от [г-н Bensada Benallal]) и не се отнася непосредствено до обжалваното решение“.

14 Срещу това решение на Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците г-н Bensada Benallal подава административна касационна жалба до запитващата юрисдикция — Conseil d'État. В тази жалба е изложено по-конкретно основание, с което г-н Bensada Benallal поддържа, че административният орган, а именно имиграционната служба, е трябвало да го изслуша, преди да приеме решението си от 26 септември 2013 г. Той смята също, че Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците е трябвало да приеме, че би могло административното производство да приключи с друг резултат, ако той е бил в състояние да изложи по-добре основанията на защитата си. В подкрепа на това основание г-н Bensada Benallal твърди, че са нарушени не само общите принципи на белгийското право на зачитане на правото на защита и

на състезателното начало, от една страна, както и, от друга страна, правото на изслушване („audi alteram partem“), но също и членове 41 и 51 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

15 Белгийската държава прави възражение за недопустимост на това основание, тъй като то е повдигнато за първи път пред запитващата юрисдикция в касационното производство и не е изведено от нарушение на разпоредба, свързана с обществения ред. Жалбоподателят освен това не уточнявал как бил нарушен член 51 от Хартата и не представял никакво доказателство, въз основа на което да може да се прецени дали е могло административното производство да приключи с друг резултат, ако той е бил изслушан преди приемането на спорното административно решение.

16 По същество Белгийската държава поддържа, че посоченото в член 41 от Хартата право на изслушване не задължава да се проведе дебат със заинтересованото лице относно обстоятелствата, на които то се позовава. Всъщност било достатъчно то да е имало възможност да изложи становището си, както било в случая, което се установявало от решението, прието от Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците.

17 В становището си от 16 октомври 2014 г. докладчикът по делото пред запитващата юрисдикция отбелязва, че единственото основание, повдигнато пред Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците, не е изведено нито от нарушение на членове 41 и 51 от Хартата, нито от нарушение на общите принципи на зачитане на правото на защита и на състезателното начало, нито на правото на изслушване („audi alteram partem“). С оглед на изискванията на белгийското процесуално право в това отношение в становището си докладчикът заключава, че не е допустимо г-н Bensada Benallal да се позовава за първи път пред запитващата юрисдикция в касационно производство на нарушението на тези разпоредби и общи принципи на правото, при положение че те не са свързани с обществения ред.

18 В писмения си отговор на това становище г-н Bensada Benallal изтъква, че основанието, изведено от нарушение на основни права, е абсолютно основание за отмяна, тъй като от член 41 от Хартата и от практиката на Съда следвало, че правото на изслушване представлява транспониране на общия принцип на правото на Съюза на зачитане на правото на защита, а нарушаването му може да се повдига служебно.

19 Запитващата юрисдикция констатира, че изложеното от г-н Bensada Benallal, основание, изведено от нарушение на посоченото в член 41 от Хартата право на изслушване, не е изложено от него пред Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците. Според белгийското право обаче може да се приеме, че такова основание е допустимо, когато е изложено за първи път в касационното производство, само ако то е абсолютно основание за отмяна.

20 При тези условия Conseil d'État решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Притежава ли същата значимост в правния ред на Съюза общият принцип на правото на Съюза, утвърждаващ зачитането на правото на защита, част от което е правото на лицето да бъде изслушано от национален орган преди приемането на каквото и да е решение, което може да засегне неблагоприятно интересите му, например решение за прекратяване на разрешението за пребиваване, както значимостта в националната правна система на белгийските норми, свързани с обществения ред, и изисква ли принципът на равностойност основанието за обжалване, произтичащо от нарушение на общия принцип на правото на Съюза на зачитане на правото на защита, да може бъде повдигнато за първи път пред Държавния съвет, действащ като касационна инстанция, както е допустимо във вътрешното право за абсолютните основания за отмяна?“.

**По преюдициалния въпрос**

21 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че когато според приложимото национално право основание, изведено от нарушение на вътрешното право, повдигнато за първи път пред националния съд в касационно производство, е допустимо само ако това основание е абсолютно основание за отмяна, трябва да се приеме, че е допустимо основание, изведено от нарушение на правото на изслушване, гарантирано от правото на Съюза, повдигнато за първи път пред същия съд.

22 За да се отговори на този въпрос, следва първо да се посочи, че от акта за запитване се установява, че фактическото положение в основата на спора по делото в главното производство попада в приложното поле на правото на Съюза, по-конкретно в това на Директива 2004/38. Наистина, предметът ѝ, наред с други въпроси, включва условията за упражняване на правото на гражданите на Съюза да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, както и ограниченията на тези права по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Тази директива се прилага за всички граждани, които се движат или пребиват в държава членка, различна от тази, на която са граждани.

23 Независимо че в тази директива са предвидени няколко правила, които държавите членки трябва да спазват при евентуално ограничаване на правото на пребиваване на гражданин на Съюза, а именно по-специално предвидените в членове 30 и 31 от нея, в нея обаче няма разпоредби относно начина на провеждане на административните и съдебните производства във връзка с решение, с което се прекратява разрешение за пребиваване на гражданин на Съюза.

24 Във връзка с това следва да се припомни, че според постоянната практика на Съда, ако в правото на Съюза няма правила в съответната област, такива трябва да се установят във вътрешния правов ред на всяка държава членка по силата на принципа на процесуалната автономия, при условие обаче, че тези правила не са по-неблагоприятни от правилата, които уреждат подобни положения по вътрешното право (принцип на равностойност), и не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективност) (решение от 21 януари 2016 г., Eturas и др., C-74/14, EU:C:2016:42, т. 32 и цитираната съдебна практика).

25 От това следва, че трябва да бъдат налице две кумулативни условия, а именно зачитането на принципите на равностойност и на ефективност, за да може държава членка да се позове на принципа на процесуалната автономия в положения, които са регламентирани от правото на Съюза.

26 Както отбелязва запитващата юрисдикция, в случая нормите на националното процесуално право относно основанията, които могат да бъдат повдигани за първи път в касационното производство, не позволяват да се приеме, че посоченото от г-н Bensada Benallal касационно основание, изведено от допуснато от националния орган, приел решението с неблагоприятни за него последици, нарушение на гарантираното от правото на Съюза право на изслушване, е допустимо.

27 Както следва от точка 24 от настоящото решение, правото на Съюза по принцип не е пречка за държавите членки, в съответствие с принципа на процесуалната автономия, да ограничат или да поставят условия във връзка с основанията, които могат да бъдат повдигани в касационното производство, при спазване на принципите на ефективност и на равностойност.

28 Както подчертава генералният адвокат в точки 41 и 42 от заключението си, по делото в главното производство се поставя въпросът, свързан не с принципа на ефективност, а само с принципа на равностойност.

29 Важно е да се припомни, че според постоянната практика на Съда принципът на равностойност предполага съответната национална норма да се прилага еднакво за исковете и жалбите, основани на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, и за исковете и жалбите със сходен предмет и сходно основание, с които правните субекти се бранят при нарушение на вътрешното право (решение от 27 юни 2013 г., Агроконсултинг-04, C-93/12, EU:C:2013:432, т. 39). Спазването на този принцип предполага равно третиране на исковете и жалбите, основани на нарушение на националното право, и на сходните искове и жалби, основани на нарушение на правото на Съюза (решение от 6 октомври 2015 г., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, т. 34).

30 Следователно прилагането на условието, свързано със спазването на принципа на равностойност, спрямо положението по делото в главното производство предполага, когато разпоредбите на вътрешното право относно процесуалните правила за касационните жалби вменяват на юрисдикцията, действаща като касационна инстанция, задължението да приеме или да повдигне служебно основание, изведено от нарушение на националното право, същото задължение да важи по същия начин, когато става въпрос за основание от същото естество, изведено от нарушение на правото на Съюза.

31 Поради това, когато национална юрисдикция, действаща като касационна инстанция, приеме, че основанието, изведено от незачитане на правото на изслушване, е основание, свързано с вътрешния обществен ред, което може да бъде повдигнато за първи път пред нея в спор, за който се прилага вътрешното право, принципът на равностойност налага в рамките на идентичен спор сходно основание, изведено от нарушение на правото на Съюза, да може също да бъде повдигнато за първи път пред същата юрисдикция в касационното производство.

32 В случая от акта за запитване не се установява ясно, че правото на изслушване, гарантираното от белгийското право, само по себе си представлява общ принцип на белгийското право, изведен на това основание от вътрешния обществен ред на тази държава членка. Запитващата юрисдикция все пак уточнява във връзка с това, че правните норми, свързани с обществения ред, са нормите с основно значение в белгийския правен ред, като нормите относно компетентността на административните органи, компетентността на юрисдикциите, зачитането на правото на защита или нормите относно други основни права.

33 В това отношение, за да може запитващата юрисдикция да реши дали основанието, изведено от нарушение на правото на изслушване в правото на Съюза, е от същото естество като основание, изведено от нарушение на такова право в белгийския правен ред, следва да се припомни, че както Съдът приема в решението си от 9 юни 2005 г., Испания/Комисия (C-287/02, EU:C:2005:368, т. 37 и цитираната съдебна практика), зачитането на правото на защита във всяко производство срещу лице, което може да завърши с увреждащ го акт, представлява основен принцип на правото на Съюза, който трябва да бъде гарантиран дори когато липсва правна уредба във връзка с производството. Този принцип изисква на адресатите на решения, които засягат чувствително техните интереси, да бъде дадена възможност да изложат надлежно становището си.

34 Компетентната национална юрисдикция трябва да провери дали по делото, с което тя е сезирана, е проверено свързаното с принципа на равностойност условие. По-специално що се отнася до делото в главното производство, тя трябва да прецени дали правото на изслушване, гарантирано от вътрешното право, отговаря на условията, които се изискват според националното право, за да бъде квалифицирано като основание, свързано с обществения ред.

35 Поради това на поставения въпрос следва да се отговори, че правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че когато според приложимото национално право основание, изведено от нарушение на вътрешното право, повдигнато за първи път пред националния съд в касационно производство, е допустимо само ако това основание е свързано с обществения ред, трябва да се приеме, че е допустимо основание, изведено от нарушение на правото на изслушване, гарантирано от правото на Съюза, повдигнато за първи път пред същия съд, ако това право, гарантирано от вътрешното право, отговаря на условията, които се изискват според националното право, за да бъде квалифицирано като основание, свързано с обществения ред, което запитващата юрисдикция следва да провери.

**По съдебните разноски**

36 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

**Правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че когато според приложимото национално право основание, изведено от нарушение на вътрешното право, повдигнато за първи път пред националния съд в касационно производство, е допустимо само ако това основание е свързано с обществения ред, трябва да се приеме, че е допустимо основание, изведено от нарушение на правото на изслушване, гарантирано от правото на Съюза, повдигнато за първи път пред същия съд, ако това право, гарантирано от вътрешното право, отговаря на условията, които се изискват според посоченото право, за да бъде квалифицирано като основание, свързано с обществения ред, което запитващата юрисдикция следва да провери.**

Подписи